

LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA E INTERTERRITORIAL: UN CLÁSICO RENOVADO

Susana Beltrán García

Profesora de Derecho Internacional Público
Universidad Autónoma de Barcelona

SUMARIO: 1. Retrospectiva de la cooperación. – 2. La cooperación transfronteriza e interterritorial en la actualidad. 2.1. Los tipos de organismos de cooperación básicos. 2.2. Novedades normativas. – 3. Experiencias de cooperación institucionalizada. 3.1. No normativa: Cuatro Motores para Europa y la Euroregión Pirineos Mediterráneo. 3.2. Contractual-convencional: la Asamblea de las Regiones de Europa y la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. – 4. Nuevas tendencias. – Bibliografía. – *Resum-Abstract*.

Casi siempre que escribo sobre estos temas, una de las primeras dificultades con las que tropiezo nada más empezar es tener que explicar en qué consiste la cooperación transfronteriza y/o transnacional, o qué diferencias existen respecto de la cooperación interregional, territorial (o interterritorial), ya que se están refiriendo a una misma materia, esto es, la colaboración que se desarrolla entre entidades territoriales o subestatales de varios países cuyo máximo exponente es la creación de organismos de cooperación. En Europa, los Estados han intentado delimitar mediante tratados internacionales los contornos jurídicos de la colaboración emprendida por las entidades territoriales pero ésta, lejos de adaptarse al régimen normativo, los ha superado. El Convenio-marco europeo de 1980 sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Convenio-marco de 1980) define esta colaboración como “toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes” (art. 1).¹ La concreción de esta

1. *Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales*, 21 de mayo de 1980, BOE 16 de octubre de 1990.

cooperación, incluida la posibilidad de crear organismos de cooperación transfronteriza, se establece en el Protocolo Adicional al Convenio-marco de 1980.² Por tanto, el requisito es que se trate de entidades que comparten una frontera sin limitar las materias sobre las que puede versar dicha cooperación.

Sin embargo, bien pronto las relaciones entre entidades subestatales sobrepasaron el ámbito estrictamente vecinal para colaborar con otras entidades de dentro y de fuera del continente europeo. Es por este motivo que el Convenio-marco de 1980 se complementó con un segundo Protocolo (Protocolo n. 2) el cual define la cooperación interterritorial como "toda concertación tendente a establecer relaciones entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más Partes contratantes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza de las colectividades vecinas, y que comprenden la conclusión de acuerdos con colectividades o autoridades territoriales de otros Estados" (art. 1). Pese a que este Protocolo entró en vigor en 2001, todavía hay países que no lo han ratificado entre los que se encuentra el Estado español.³ Ello no ha impedido que las entidades territoriales de diversos países sigan cooperando, incluyendo a las Comunidades Autónomas españolas.

El presente estudio analiza la dimensión jurídica de los organismos de cooperación transfronterizos e interterritoriales formalizados por las Comunidades Autónomas, tanto respecto de los acuerdos de constitución, como de las actividades que realizan una vez creados, haciendo especial hincapié en los que forma parte Catalunya, no tanto para escribir sobre esta autonomía, sino para buscar un denominador común.⁴ En último extremo, el interés de la autora es ave-

2. *Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, 9 de noviembre de 1995, CETS n. 159.

3. *Protocol n. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation*, 5 de mayo de 1998, CETS n. 169. A 2 de enero de 2007 los Estados Parte son: Albania, Alemania, Armenia, Austria (desde diciembre de 2006), Azerbaiyán, Bulgaria, Lituania, Luxemburgo, Moldavia, Países Bajos, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Ucrania. En cambio, siguen sin ser Parte Estados cuyas entidades subestatales han desarrollado experiencias en cooperación interterritorial como Bélgica, Francia, Italia, Hungría, Portugal, Reino Unido.

4. Por este motivo no se analiza el Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, del 3 de octubre de 2003, BOE 12 de septiembre de 2003 (conocido como el Tratado de Valencia)

riguar cuánto se ha avanzado desde que se dieron a conocer las primeras experiencias de cooperación hasta nuestros días. ¿Supone un cambio la aparición desde la Unión Europea de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) o, por el contrario, la cooperación transfronteriza e interterritorial es actualmente un clásico renovado? En resumen, ¿qué tendencias se perfilan en el panorama jurídico español?

1. Retrospectiva de la cooperación

No es un fenómeno nuevo: la cooperación entre autoridades locales y autonómicas del Estado español con entidades extranjeras se desarrolla prácticamente a partir de mediados de los ochenta, aunque previamente ya existían algunos ejemplos de colaboración con entidades europeas y no era un hecho aislado. Las regiones europeas habían iniciado diversas actuaciones, algunas de ellas en los albores de los sesenta, con el objetivo de desarrollar intereses comunes tratando de que las fronteras estatales no fuesen una barrera. La Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), nacida en 1969, o las acciones emprendidas por entidades territoriales en el denominado Arco Alpino fueron unos de los primeros ejemplos de colaboración permanente en el continente europeo. De hecho, las asociaciones creadas en esta última zona han inspirado e impulsado la creación de otros organismos de cooperación transfronteriza. En concreto, la Comunidad de Trabajo de los Alpes Centrales (ARGE-ALP), nacida en 1972 y compuesta por entidades territoriales muy heterogéneas: Baviera y las provincias autónomas italianas de Bolzano, Tirol del Sur y Trento, Lombardía, los Cantones suizos de Graubünden, St. Gallen y Tesino y los Länder austríacos de Salzburgo, Tirol y Vorarlberg. También, la Asociación de Regiones de los Alpes Orientales (ALPE-ADRIA), constituida en 1978 e integrada actualmente por las entidades territoriales italianas de Lombardía, Friuli-Venezia-Julia, Veneto, Burgenland, las austriacas Carintia, Oberösterreich y Stiria; las colectividades húngaras de Baranya,

aunque entre otros, *vid.* Sobrido Prieto, M., "El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial", *REEI*, n. 8, 2004., Pueyo Losa, J. y Ponte Iglesias, M^a T., "La aplicación del Tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. La práctica de la Comunidad Autónoma de Galicia", *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronteriza-Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006.

Győr-Moson-Sopron, Vas, Somogy y Zala; Croacia y Eslovenia.⁵ Finalmente, la Comunidad de Trabajo de las Regiones de los Alpes Occidentales (COTRAO) nacida en 1982 y compuesta por Rhône-Alpes, Provence-Alpes, Côte d'Azur (Francia); Piamonte, Valle de Aosta y Liguria (Italia); Valais, Ginebra y Vaud (Suiza).

Junto con ARFE, todas ellas son ya un referente en el ámbito de la cooperación transfronteriza europea y han recibido, a diferencia de otros organismos de cooperación, un pronto reconocimiento de su labor por parte de los respectivos Estados y organizaciones internacionales.⁶ Su actividad no conoce fronteras, siempre va un paso por delante de los organismos de cooperación transfronteriza a escala europea; la inclusión de miembros que actualmente son Estados en ALPE-ADRIA junto con el resto de entidades territoriales no hace más que derribar prejuicios acerca de las posibilidades de actuación de estas asociaciones.

En este contexto, las Comunidades Autónomas pretendían también cooperar con otras entidades territoriales; el problema era que no existía un marco legal adaptado a esta necesidad, por lo que sus inicios fueron jurídicamente difíciles. Durante un tiempo, la única normativa de referencia era la propia Constitución Española que establece por más, en el artículo 149.1.3, que el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales, lo que ha dado pie a interpretaciones jurisprudenciales sobre el alcance de los acuerdos de cooperación y, en general, de las actuaciones exteriores de las Comunidades Autónomas y su posible relación con el precepto constitucional mencionado. En especial, la STC 137/1989, de 20 de julio relativa a un Comunicado de Colaboración entre el Consejero de Ordenación Territorial y Medio Ambiente de la Junta de Galicia y la Dirección General del Medio Ambiente de Dinamarca para estudiar temas de interés común, consideró que el art. 149.1.3 CE eliminaba de raíz cualquier forma de *ius contrahendi* autonómico asimilándolo al *ius ad tractatum* de titularidad estatal.

5. Fuente: <http://www.alpeadria.org>.

6. En la *Declaración de Millstatt*, 4 de junio de 1988, firmada por los Ministros de Asuntos Exteriores de Austria, antigua Yugoslavia, Hungría, por el Subsecretario del Ministro de Asuntos Exteriores de Italia y por el Embajador de la RFA en representación del Ministro de Asuntos Exteriores se valoró el trabajo desempeñado por ALPE-ADRIA.

Por su parte, los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas tampoco previeron ninguna cláusula sobre la posibilidad de concertar acuerdos de cooperación entre entidades de distintos países. Como consecuencia de este vacío, los acuerdos que se formalizaban para constituir organismos de cooperación eran de difícil calificación jurídica, así pues, secretos, puesto que no se publicaban y no siempre se facilitaban para su estudio, e inciertos, en la medida que sus documentos constitutivos variaban en función de quien proporcionaba la información; eso sí, eran cuanto menos sorprendentes.⁷

La ratificación del Estado español en 1990 al Convenio-marco de 1980 y la aparición de la STC 165/1994 fueron determinantes para normalizar las colaboraciones de las Comunidades Autónomas con entidades extranjeras, en la medida que clarificaron los contornos posibles de dicha cooperación. El primero, el Convenio-marco de 1980, estableció la obligación de los Estados de resolver los obstáculos de orden jurídico, administrativo o técnico que dificultasen la cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, luego entrañaba un reconocimiento de su existencia y de la voluntad de mejorar las condiciones para llevarla a cabo. No obstante, el Estado español supeditó su efectiva aplicación a la celebración de tratados internacionales con la Parte Contratante afectada, es decir, Francia y Portugal, y en su defecto la conformidad expresa de los Gobiernos implicados, pero en cualquier caso no impedía la creación o el mantenimiento de los organismos de cooperación ya existentes.

A este incentivo jurídico para la cooperación se le sumó la STC 165/1994, de 26 de mayo, según la cual las actividades "con proyección exterior" no vulneran la competencia exclusiva estatal siempre que "no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales" (Fundamento Jurídico 6). Infinidad de experiencias de cooperación se han desarrollado a partir de esta sentencia y aunque los acuerdos para constituir organismos de cooperación siguen sin entrañar un *ius contrahendi*, según el derecho internacional pú-

7. Beltrán, S., *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas*, IEA-UAB, Bellaterra, 2001, pp. 85 y ss.

blico sí han comportado la asunción de obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, cuya legalidad no se cuestiona por cuanto están amparados por tratados internacionales de cobertura suscritos por el Estado español, por normativa interna y, en algunos casos, por tratarse de actividades comprendidas en el ámbito de la Unión Europea.

En esta dirección, el Estado español concluyó con la vecina Francia, en aplicación del Convenio-marco de 1980, un tratado de 10 de marzo de 1995 (en adelante Tratado de Bayona) en vigor desde el 24 de febrero de 1997, con el fin de promover la cooperación transfronteriza de las entidades territoriales de los dos países sobre cualquier materia que tuvieran competencia. De su articulado se desprende que no se trata de una autorización para llevarla a cabo, puesto que implícitamente reconoce la existencia de este tipo de colaboración,⁸ sino que persigue fomentarla y facilitarla. Para ello posibilita que las entidades territoriales de ambos lados de la frontera creen organismos de cooperación regidos por el derecho de una de las partes para gestionar equipamientos o servicios públicos conjuntos. La fórmula jurídica para implementarlo es a través de un convenio que disponga el derecho aplicable, las obligaciones adquiridas, sistema de solución de controversias, y en el caso de crear organismos de cooperación, éstos tendrán la forma de consorcio si son constituidos por entidades territoriales españolas. Asimismo, el Tratado de Bayona establece de forma rotunda que los convenios comprometen exclusivamente a las partes firmantes alejando una eventual responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de las obligaciones contraídas en éstos.

Sin embargo, una de las disposiciones más interesantes por cuanto representa un progreso en cooperación transfronteriza es el artículo 5.3 que posibilita que el Tratado de Bayona con posterioridad a su entrada en vigor ampare organismos (igualmente regidos por el derecho francés o español) abiertos a entidades territoriales extranjeras siempre que la parte contratante concernida, por vía diplomática, modifique su derecho interno.⁹ Se salva, pues, la dimensión trans-

8. "Deseando mantener y desarrollar esta cooperación para enriquecer sus relaciones bilaterales y reforzar la construcción europea" (Preámbulo del Tratado de Bayona).

9. Fernández de Casadevante, C., "El marco jurídico de la cooperación transfronteriza. Su concreción en el ámbito hispano-francés", *Azkoaga. Cuadernos de Ciencias Sociales y Económicas*, nº 11, 2001, p. 288-289.

fronteriza ya que las entidades territoriales participantes son francesas y españolas pero se añade una dimensión más interterritorial con la entrada de entidades de terceros Estados.

Finalmente el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, prevé que las Comunidades Autónomas y los entes locales comuniquen a la Administración General del Estado los convenios de cooperación transfronteriza que pretendan concluir a fin de dotarlos de efectividad una vez hayan entrado en vigor. Asimismo, para que dicho convenio tenga eficacia frente a terceros sujetos (distintos de las entidades territoriales firmantes) se deberá publicar en el Boletín Oficial del Estado. Se observa, pues, que los instrumentos jurídicos previstos en el ordenamiento español hasta ese momento añaden eficacia (que no validez) a los organismos de cooperación transfronteriza existentes, pero no disponen nada respecto a la cooperación interterritorial. A ello hay que sumar que no todos los acuerdos asociativos se publican; el Ministerio de Administraciones Públicas ha elaborado un informe que cuantifica la cooperación transfronteriza hasta el 2005 y uno de los datos que sorprende es que sigue habiendo acuerdos cuya fecha de suscripción se desconoce y, además, no se han publicado.¹⁰ Teniendo en cuenta este marco normativo, en el siguiente apartado se muestran los distintos tipos de organismos de cooperación, ya sean asilvestrados o normalizados, que ha dado de sí la práctica autonómica.

2. La cooperación transfronteriza e interterritorial en la actualidad

2.1. Los tipos de organismos de cooperación básicos

Desde la década de los ochenta hasta ahora las Comunidades Autónomas han ido ganando experiencia en cooperación con entidades territoriales extranjeras materializada a través de la suscripción de variados acuerdos, algunos de los cuales han constituido organismos, comités o grupos de trabajo. De lo que no hay duda es que hoy en día cuentan con una probada capacidad técnico-jurídica (más discuti-

10. MAP., *La cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales de España y Francia o Portugal*, 2006.

ble financiera) para institucionalizar la colaboración e incluso perfeccionarla.¹¹ Esta cooperación, sin embargo, no es patrimonio exclusivo de las Comunidades Autónomas: también las entidades locales han ganado terreno en esta materia¹² y, en ocasiones, colaboran conjuntamente.

En particular, la cooperación puede ser bilateral o multilateral. En este último caso habitualmente se estructura a través de organismos o comisiones permanentes y se formaliza bien mediante acuerdos que generan obligaciones, o bien a través de declaraciones de intenciones sin valor normativo. Algunos autores denominan *organismos de animación* a las asociaciones creadas a partir de estos pactos no normativos¹³ y, en la práctica, se ha utilizado en ocasiones la expresión *órgano común sin personalidad jurídica*.¹⁴ La carencia de personalidad jurídica no impide, sin embargo, que puedan adoptar decisiones políticas que se traduzcan, a veces, en acuerdos de cooperación vinculantes para las partes.

Respecto a los organismos creados a partir de acuerdos que generan obligaciones, hay que distinguir entre los que están regidos

11. Existe abundante bibliografía al respecto, especialmente *vid.* Fernández de Casadevante, C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: balance de una práctica consolidada*, Editorial Dilex, Madrid, 2001; De Castro Ruano, J.L., Ugalde, A., *La acción exterior del País Vasco (2001-2003)*, IVAP, Bilbao, 2004, esp. pp. 141 y ss.

12. Resolución del 27 de enero de 2006, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza entre el municipio de Puigcerdà y el municipio de Bourg-Madame (Francia), para la creación del Consorcio Transfronterizo Puigcerdà-Bourg-Madame, BOE 14 de marzo de 2006. Resolución del 22 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de cooperación transfronteriza entre el municipio de Benasque y el municipio de Bagnères de Luchon (Francia), relativo al conocimiento y divulgación de la historia de sus respectivos hospitales a pie de puerto. BOE 22 de marzo de 2005. Resolución del 5 de marzo de 1999, de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, por la que se ordena la publicación del Convenio de cooperación transfronteriza suscrito entre los municipios de Irún, Hondarribia (España) y Hendaya (Francia) para la creación del Consorcio Bidasoa-Txingudi BOE 26 de marzo de 1999.

13. Pastor Ridruejo, J.A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2006, p. 91.

14. Resolución de 18 de enero de 2001, de la Secretaría de Estado de Organización Territorial del Estado, por la que se ordena la publicación del Convenio de cooperación transfronteriza suscrito entre los municipios de Sort (España) y Saint Giron (Francia) para la constitución como órgano común sin personalidad jurídica del "Grupo de trabajo transfronterizo Sort-Saint Giron", BOE 16 de febrero de 2001.

por el derecho privado y los que lo están por el derecho público. Los primeros se asemejan a los organismos de animación pero se distinguen por cuanto que su personalidad jurídica se establece, generalmente, en un estatuto de constitución que regula, entre otras cuestiones, el personal y los medios presupuestarios asignados para emprender actuaciones propias; asimismo, puede figurar como entidad autónoma ante las instituciones europeas o los Estados. La naturaleza jurídica de los acuerdos que crean estos organismos se parece a la figura de los contratos por lo que no hay excesivos problemas para constituirlos si se reconducen a un ordenamiento interno y se determina la ley aplicable. No obstante, las posibilidades reales de desarrollar acciones en nombre del organismo de cooperación son muy limitadas ya que no tiene capacidad para gestionar un bien común (p.e una depuradora de agua) puesto que haría falta un convenio de derecho público de habilitación.

En cambio, los organismos nacidos a partir de acuerdos de derecho público que en la legislación española adoptan la forma de convenio, constituyen de momento el nivel más elevado de cooperación entre entidades territoriales. Ello no significa que sean la solución perfecta; en otras latitudes del continente europeo más experimentadas que nosotros en la puesta en marcha de este tipo de organismos ya han detectado que en ocasiones tienen problemas para actuar debido a que el marco legal que los ampara es excesivamente rígido. Además, conviven entidades territoriales que poseen normativas distintas sobre aspectos importantes para la organización como el control de los actos, el sistema fiscal o la adquisición de bienes; eso sin contar con que a veces alguno de sus miembros carece de competencias para ciertos actos.

Este problema persiste, aunque se hayan elaborado tratados internacionales de cobertura para la creación de estos organismos, mientras no se resuelva la armonización de legislaciones. De hecho, la Convención-marco de 1980 y sus dos Protocolos sólo han reconocido la posibilidad de que los Estados autoricen a sus entidades territoriales la constitución de organismos de cooperación regidos por el derecho público si la legislación interna lo permite. El resultado final puede ser que lo que se gane en desarrollo conjunto de proyectos, se pierda, en cambio, en capacidad política o de decisión para abordar aspectos que sobrepasan la gestión *strictu sensu*.

Por otra parte, las materias que abordan los organismos de cooperación con o sin personalidad jurídica son múltiples: desde infraestructuras, medio ambiente, cultura, educación, turismo, universidades, entre los más comunes,¹⁵ hasta asociaciones dedicadas a temas tan específicos como la producción de vino.¹⁶ Es habitual, por otra parte, que un mismo organismo desarrolle actuaciones en distintos ámbitos. Aunque no sea propiamente una materia, el objetivo de colaborar para obtener una mayor presencia institucional en la Unión Europea o para participar en la ejecución de proyectos y programas que lo permitan cofinanciados por la Comunidad especialmente provenientes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión es una constante en buena parte de los organismos de cooperación europeos. De hecho, las últimas novedades normativas tanto del derecho interno español como del derecho comunitario van a permitir una mejora en las relaciones de cooperación de las Comunidades Autónomas con sus homónimas extranjeras, especialmente europeas.

2.2. Novedades normativas

En el derecho interno español, las últimas reformas llevadas a cabo en algunos Estatutos de Autonomía como el de Catalunya, en vigor desde agosto de 2006, han servido para positivizar una realidad que ya existía y elevar a norma con rango de ley orgánica la cooperación transfronteriza e interterritorial. En particular, el nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya dentro del Capítulo III *Acción exterior de la Generalitat* dispone en su artículo 197:

15. A título ilustrativo, entre otras, la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de la que son miembros Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Catalunya, Valencia, Galicia, La Rioja, Melilla, Murcia, Navarra y País Vasco, creada en 1973 trata de lanzar proyectos en común que afectan a las regiones consideradas geográficamente periféricas. Comunidad de Trabajo Galicia-región Norte de Portugal de 1991; Comunidad de Trabajo Andalucía-Algarve de 1995; Comunidad de Trabajo Castilla y León-Norte de Portugal de 2000.

16. Assembly of European Wine-producing Regions (AREV) de la que forman parte Castilla-La Mancha, Castilla y León, Catalunya, Extremadura, Euskadi, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra y Valencia. Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de la que son miembros Andalucía, Aragón y Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Catalunya, Valencia, Galicia, La Rioja, Melilla, Murcia, Navarra y País Vasco.

Cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo.

1. La Generalitat debe promover la cooperación con las regiones europeas con las que comparte intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, y debe establecer las relaciones que correspondan.

2. La Generalitat debe promover la cooperación con otros territorios, en los términos que establece el apartado 1.

3. La Generalitat debe promover programas de cooperación al desarrollo.

Aunque de una forma algo confusa, tal como señalan X. Pons y E. Sagarra,¹⁷ se reconoce la competencia de la Generalitat para cooperar con otras entidades territoriales que participan de unos mismos intereses económicos, sociales, ambientales y culturales. Este precepto faculta, entonces, para constituir organismos con otras regiones europeas y con otros territorios en la medida que representan la cooperación más institucionalizada. La diferenciación que aparece en el artículo 197 entre regiones europeas y otros territorios ciertamente es ambigua, pero responde a las distintas modalidades de cooperación que se mencionan en su título: cooperación transfronteriza, interregional y al desarrollo. En el fondo significa algo tan sencillo como que Catalunya puede colaborar con entidades territoriales (entes locales y regionales) de cualquier parte del mundo. Lo que ocurre que todavía hoy referirse, en general, a cooperación exterior o relaciones internacionales de las Comunidades Autónomas es visto por parte de algunos sectores como una intromisión en el ámbito de actuación natural de los Estados y, más en particular, en las relaciones internacionales, competencia exclusiva del Estado español.

Estos recelos no se dan únicamente en nuestro país, sino que los tratados internacionales adoptados en el ámbito del Consejo de Europa para regular estas cuestiones, así como diversas resoluciones y documentos de la Unión Europea, han procurado referirse a cooperación transfronteriza, interterritorial, interregional, territorial (en lugar de

17. Pons, X., Sagarra, E., "La acción exterior de la Generalidad en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña", *REEI*, nº 11, 2006, p. 19.

utilizar otros términos como cooperación internacional o similares) con el objeto de dejar bien claro que no se trata de actuaciones que se desarrollan en el ordenamiento jurídico internacional. El Estatut ha heredado estos temores que explican en cierta forma la necesidad de diferenciar las tres modalidades de cooperación.

En el terreno de lo jurídicamente razonable, el artículo 197 es explícito al acotar el ámbito de actuación de la Generalitat a la cooperación con entidades territoriales que no son Estados. Sin embargo, consideramos que este artículo debe relacionarse con el artículo 195 que amplía las posibilidades de cooperación:

Acuerdos de colaboración.

La Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias. A tal fin, los órganos de representación exterior del Estado prestarán el apoyo necesario a las iniciativas de la Generalitat. (art. 195)

El artículo 195 transcrito posibilita que mediante acuerdos se constituyan organismos de cooperación y nada impide que sus colaboradores, además de entidades territoriales, puedan ser también sujetos de derecho internacional. En cualquier caso, estos acuerdos no tendrán la naturaleza jurídica de los tratados internacionales; por esta razón ¿sería inconcebible que Catalunya en nombre del Estado español o integrada en la delegación española concluya un acuerdo con Andorra para crear y participar en un organismo conjunto que vele, por ejemplo, por la eliminación de residuos o por la protección del entorno natural?

Otras reformas estatutarias, como la de Valencia, aunque no haya llegado tan lejos ha introducido cambios importantes en la acción exterior; y lo mismo puede decirse de algunas propuestas de reforma como la del Estatuto de Canarias, que contempla la posibilidad genérica de establecer cooperaciones con cualquier tipo de entidades extranjeras si son de interés para la Comunidad Autónoma. Se percibe, en general, cierta voluntad de que se reconozca jurídicamente una realidad que empezó a expensas de la ley y de que se normalice una práctica cooperativa que ya va siendo habitual en algunas autonomías.

A escala europea, la introducción de la figura de la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT) en la Unión Europea¹⁸ va a suponer una nueva e interesante herramienta para la cooperación transfronteriza e interterritorial desarrollada por las Comunidades Autónomas. Sobre todo, porque supone un salto cualitativo en la creación de organismos de cooperación entre entidades territoriales de muy diversa índole, incluyendo a Estados, y despeja dudas sobre la naturaleza jurídica de estos organismos que en ningún caso estarán regidos por el derecho internacional público ni serán sujetos de este ordenamiento. La Comunidad, partiendo de la base de que no va a suponer un peligro para las relaciones interestatales, intenta contractualizar las relaciones entre regiones y entes locales europeos.

El Reglamento de las AECT, a pesar de que reconoce el acervo del Consejo de Europa respecto a los tratados internacionales concluidos para la cooperación transfronteriza e interterritorial (que considera que tienen una dimensión más amplia) y señala que no pretende proporcionar un conjunto de normas específicas que regulen todos los acuerdos suscritos en el territorio de la Comunidad, es posible que en la práctica tenga efectos más notorios, logrando superar algunas de las limitaciones de los Tratados mencionados. En especial, podrá remover las dificultades derivadas del hecho que los dos Protocolos del Convenio-marco de 1980 no generan obligaciones para un significado grupo de Estados que no los han ratificado. En cambio, el Reglamento AECT, preceptivo para los miembros de la Unión Europea, va a poder regular disposiciones que afectan a la naturaleza jurídica, estatuto, funciones, derecho aplicable, entre otras, y que también se regulan en los dos Protocolos mencionados.

No obstante, la simultaneidad de trabajos sobre los organismos de cooperación entre entidades territoriales elaborados desde la Unión Europea y desde el Consejo de Europa se ha visto con cierto recelo. En concreto, el Comité de Expertos sobre cooperación transfronteriza del Consejo de Europa está estudiando desde el 2004 la viabilidad de un Protocolo adicional nº 3 a la Convención-marco de 1980 sobre la creación de agrupaciones euroregionales de cooperación o, en su

18. Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo del 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), DOUE del 31 de julio de 2006, L 210/19.

caso, la adopción de una Convención europea que establezca una ley uniforme sobre las agrupaciones transfronterizas de cooperación territorial. La entrada en vigor del Reglamento de las AECT supone un esfuerzo añadido por cuanto que los trabajos en curso que en adelante desarrolle el Comité de expertos del Consejo de Europa van a tratar de justificar su compatibilidad y complementación con la citada normativa comunitaria.¹⁹

En definitiva, una AECT es un organismo dotado de personalidad jurídica cuyos integrantes pueden ser Estados miembros, autoridades regionales, autoridades locales, organismos regidos por el derecho público y asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o varias de las categorías señaladas, con el objetivo de fomentar la cooperación territorial, que comprende la transfronteriza, transnacional e interregional, (arts. 1-3). Inicialmente la propuesta de la Comisión fue denominar a estos organismos Agrupaciones europeas de cooperación transfronteriza²⁰ lo que dio pie a sucesivas críticas, entre otras razones, porque en dicho Reglamento se contemplaban las tres modalidades de cooperación y no únicamente la transfronteriza.²¹

Respecto a la personalidad jurídica, el Reglamento dispone que la AECT se registrará (salvo lo previsto en éste) por el derecho del Estado

19. Huesa Vinaixa, R., "La 'eurorregión': marco jurídico y proyección de futuro", *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronteriza-Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, p. 143-145. Consejo de Europa., *Similarities and differences of instruments and policies of the Council of Europe and the European Union in the field of transfrontier cooperation*, 2006.

20. Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo relativo a la creación de una Agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT), COM(2004) 496 final, 14 de julio de 2004.

21. Las disensiones terminológicas eran notables aunque había cierto acuerdo en que el calificativo de agrupación transfronteriza no abarcaba todos los ámbitos de cooperación regulados en el Reglamento. Entre otros, ARFE., *Comments of the Association of European Border Regions (AEBR) on the proposal of the European Commission for a – regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Grouping of Crossborder co-operation (EGCC)*, Gronau, 2004, accesible desde www.aebr.net, p. 2; o el Comité de las Regiones que propuso que se denominara Agrupación europea de cooperación transeuropea, Dictamen del Comité de las Regiones del 18 de noviembre de 2004 sobre la "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)", DOUE, C 71/46, 22 de marzo de 2005.

miembro en el que establezca su sede social y tendrá capacidad para adquirir o enajenar bienes muebles o inmuebles, contratar personal y comparecer en juicio como parte (arts. 1-2). Igualmente tendrá capacidad para actuar en nombre y por cuenta de sus miembros. A tal fin la AECT se regulará mediante un convenio y unos estatutos que, entre otras cuestiones, deben especificar el lugar del domicilio social, los miembros, las funciones y la legislación aplicable a la interpretación y aplicación del convenio que se corresponderá con la vigente en el Estado miembro donde se ubique la sede (art. 8). De todo ello se desprende que su personalidad estará regida por el derecho interno y no hay ninguna cláusula que permita entrever que tal vez alguna AECT llegue a poseer personalidad jurídica internacional.²²

En cuanto a sus miembros, las AECT pueden albergar a entidades territoriales muy pero que muy heterogéneas, que van desde Estados, entes regionales y locales, hasta asociaciones de entidades territoriales.²³ No existe, pues, una jerarquía en el seno de las AECT en función de las competencias internas (y eventualmente internacionales) de que dispongan cada uno de ellos salvo las que se deriven de los cargos previstos en los estatutos tales como director u órganos de gobierno. Las posibilidades de que una entidad forme parte de una AECT son tan amplias que puede llegar, incluso, a traspasar los confi-

22. Beltrán, S. y Zapater, E., "La política de cohesió", en *20 anys de Catalunya a la Unió Europea* Dir. F. Morata, Delegació del Govern davant la Unió Europea-IUEE, Barcelona, 2006, p. 103.

23. En concreto, el artículo 3 establece:

"Composición de la AECT

1. La AECT estará integrada por miembros, dentro de los límites de sus competencias con arreglo a la legislación nacional, pertenecientes a una o más de las siguientes categorías:

a) Estados miembros;

b) autoridades regionales;

c) autoridades locales;

d) organismos regidos por el Derecho público a efectos del artículo 1, apartado 9, párrafo segundo, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

Podrán también ser miembros las asociaciones formadas por organismos pertenecientes a una o más de estas categorías.

2. La AECT estará constituida por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros."

nes territoriales de la Unión Europea. Según una interpretación restrictiva del Reglamento, especialmente del artículo 3, se desprende que únicamente podrán ser miembros los Estados y entidades de la Unión Europea. Sin embargo, una lectura conjunta de este artículo con el considerando 16 se desprende que, siempre que el ordenamiento interno del tercer Estado o de acuerdos entre Estados miembros y países terceros lo permitan, podrán también ser miembros entidades de terceros Estados.²⁴ Por tanto, sólo quedan excluidos de una AECT los Estados que no son miembros de la Unión Europea, pero no sus entidades.²⁵ La duda es si una AECT, una vez constituida, podrá celebrar convenios con terceros Estados para llevar a cabo proyectos conjuntos. En suma, pese a que restan ciertas dudas sobre la idoneidad de que puedan participar Estados en el seno de una AECT por cuanto vayan a suponer una intromisión y un obstáculo para la cooperación desarrollada entre entidades territoriales, en general se ha acogido positivamente, entre otras razones, porque contribuirá a fortalecer la cohesión económica y social y dinamizará los organismos de cooperación.²⁶

Por otra parte, los ámbitos de actuación de las AECT son muy amplios dado que abarcan el conjunto de la cooperación territorial y se prevén dos vías para llevarlos a cabo: la primera, mediante la aplicación de programas de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad con cargo a los Fondos Estructurales aprobados, o la segunda, mediante iniciativas propias de cooperación territorial, esto es, impulsadas por los miembros de la AECT sin intervención de la Comunidad. En mi opinión, la posibilidad de poder seguir actuando

24. En concreto el Reglamento AECT en su Considerando 16 dispone:

"El artículo 159, párrafo tercero, del Tratado no permite que la legislación basada en esa disposición incluya entidades de países terceros. Sin embargo, la adopción de una medida comunitaria que posibilite crear una AECT no debe excluir la posible participación de entidades de países terceros en una AECT constituida con arreglo al presente Reglamento, en caso de que así lo permitan la legislación de un país tercero o los acuerdos entre Estados miembros y países terceros."

25. Incluso para José Ignacio Luaces Fernández dichos organismos deberían permitir la colaboración con terceros Estados como Noruega, Andorra o Suiza, con quienes desde hace tiempo se ha venido desarrollando cooperación transfronteriza, "La agrupación europea de cooperación transfronteriza y las implicaciones del nuevo instrumento jurídico. ¿Bases para una integración efectiva?, *Unión Europea Aranzadi*, n. 12, 2005, p. 24.

26. Comité de las Regiones. *Dictamen del Comité de las Regiones de 18 de noviembre de 2004*, op. cit.

desde un organismo privilegiado de cooperación como van a ser las AEET sin estar condicionado por la realización de proyectos subvencionados a través de financiación comunitaria es una oportunidad más para impulsar la cooperación transfronteriza e interterritorial de largo alcance que debería sobrevivir a los fondos comunitarios.²⁷ Aunque no hay motivos para ser optimistas si nos atenemos a otros proyectos piloto también pensados para incentivar la colaboración entre entidades territoriales de la Unión Europea pero sin financiación, que no están dando buenos resultados.

En particular, se trata de los acuerdos y contratos tripartitos ideados en una propuesta de la Comisión formulada en el Libro Blanco sobre Gobernanza Europea de 2001. El objetivo era que mediante la conclusión de estos acuerdos por parte de las entidades regionales y/o locales junto con el respectivo Estado miembro y la Comisión, se facilitara la aplicación de determinadas normas comunitarias, particularmente en medio ambiente, transporte y energía. No obstante las gravosas condiciones jurídicas, así como la falta de financiación a través de fondos comunitarios adicionales para implementarlas, están limitando el éxito de esta nueva experiencia. Durante aproximadamente cuatro años sólo se ha suscrito un acuerdo tripartito entre la Región de Lombardía, Italia y la Comisión, pero incluso en este caso hay dificultades financieras para ejecutarlo. Algunas regiones con competencias legislativas han llegado a cuestionar su eficiencia al no contar con el aliciente de las ayudas comunitarias.²⁸ Por este motivo, y pese a que la finalidad y el ámbito de actuación de las AEET es distinto a los acuerdos tripartitos, es previsible que la mayoría de actividades que emprendan estos organismos se haga a partir de ayudas comunitarias.

En relación al tema de la responsabilidad por las actividades realizadas, el Reglamento dispone que en primer lugar corresponde

27. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto Enrique Martínez, fue precisamente la falta de financiación comunitaria la que ralentizó las actividades transfronterizas y hubo que esperar a la iniciativa Interreg para ir superando esta situación, "La futura Agrupación europea de cooperación transfronteriza", *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronterizas, Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006, p. 213.

28. Vara, G., "Novedades en Europa para aumentar la participación regional y local en los procesos de toma de decisión europeos", *Unión Europea Aranzadi*, febrero 2006, pp. 27-33.

a la AECT y sólo cuando sus activos resulten insuficientes, entonces será por cuenta de sus miembros. No obstante, un Estado miembro puede prohibir una actividad de la AECT en su territorio si considera que contraviene el orden, la seguridad, la sanidad, la moral o, en general, el interés público. La inclusión de esta cláusula refuerza la soberanía estatal sobre las AECT de modo similar a otro tipo de actuaciones exteriores de las regiones y entes locales en el Estado español o a nivel comunitario. Sin embargo, es relativamente novedoso e implica un cierto grado de coordinación más que de jerarquía entre la Administración del Estado y las respectivas entidades territoriales, la posibilidad de que en el caso de que se apliquen dichas prohibiciones (que no deben constituir “un medio de restricción arbitraria o encubierta de la cooperación territorial”), éstas puedan ser revisadas por la autoridad judicial competente (art. 13).

Finalmente, queda por valorar qué grado de efectividad comportarán las mencionadas novedades normativas a partir de un breve repaso de algunas experiencias que ejemplifican las modalidades de cooperación institucionalizada con o sin personalidad jurídica de carácter transfronterizo o interterritorial desarrolladas en la práctica española.

3. Experiencias de cooperación institucionalizada

3.1. No normativa: Cuatro Motores para Europa y la Euroregión Pirineos Mediterráneo

Los “Cuatro Motores para Europa” es un organismo que nació de un acuerdo no normativo en septiembre de 1988 con la intención de fortalecer las relaciones entre Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Catalunya y Lombardía y formar parte del proceso de unificación europea.²⁹ Sus líneas de trabajo se han dirigido sobre todo al terreno económico y social pero también han tratado de convertirse en una plataforma política conjunta para incidir en las instituciones y organismos de la Unión Europea. Inicialmente fue considerado como un

29. Quatre Motors per a Europa. *Memorandum d'Acord entre els Presidents de Baden-Württemberg, Catalunya, Lombardía i Rhône-Alpes, Stuttgart*, 9 de septiembre de 1988.

grupo de trabajo no institucionalizado, pero posteriormente desarrolló colaboraciones más complejas; en concreto en junio de 1990, los Cuatro Motores decidieron cooperar con la provincia canadiense de Ontario escapando, pues, del ámbito estrictamente europeo.³⁰ Con el tiempo, las decisiones tomadas en su seno fueron adquiriendo un mayor grado de compromiso tanto político como jurídico, haciéndose más visible como grupo de influencia en el ámbito comunitario.³¹ Su estela, no obstante, ha quedado deslucida en los últimos años superada por otros organismos de cooperación en los que participa Catalunya y ha seguido manteniendo una dimensión más política que jurídica. De hecho, no se ha publicado en el BOE.

En cambio, parece pasar un mejor momento la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo creada a partir de la *Declaración Constitutiva de la Eurorregión* el 29 de octubre de 2004, entre las Comunidades Autónomas de Aragón, Catalunya y Baleares y los Consejos regionales franceses de Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées, con el propósito "de unir esfuerzos para crear en el noroeste del Mediterráneo un polo de desarrollo sostenible basado en la innovación y la inclusión social y territorial".³² Para ello colaborarán con los Estados de Andorra, España y Francia, así como con las instituciones europeas e internacionales. Su estructura es muy flexible, más parecida a la prevista para organismos de coordinación que de cooperación permanente; así, la máxima representación reside en un Encuentro de Presidentes, que aseguran el impulso político, y en las Presidencias rotatorias dentro de las cuales la encargada por turno promueve la Eurorregión en el ámbito institucional y político. Cuenta, además, con un Grupo de coordinación formado por personal técnico de entre sus miembros con el objetivo de concertar políticas y efectuar proyectos conjuntos y la Secretaría que vela por la ejecución de las actividades emprendidas en su seno.³³ Asimismo dispone de una Coordinación Europea que ha de

30. Quatre Motors per a Europa, *Declaració d'Associació i Memorandum d'Acord de Cooperació*, Toronto, 25 de junio de 1990.

31. De forma ilustrativa: "Les Présidents des 'Quatre Moteurs' ont approuvé la conception du projet 'Teleregions' lors de la réunion du 17/02/1993 à Stuttgart. Le Groupe de Projet s'est ensuite efforcé d'obtenir une aide de la Commission de l'UE pour ce projet, seul moyen d'assurer le financement" Groupe de Projet Téleregions, Résolution, 17 de marzo de 1995, incluida en Quatre Moteurs pour l'Europe : Bilan de l'année 1995.

32. *Declaración Constitutiva de la Eurorregión*, Barcelona, 29 de octubre de 2004.

33. Fuente: <http://www.eurorregion-epm.org>.

preparar la estrategia de la Eurorregión como grupo de interés ante la Unión Europea y de Coordinaciones específicas que desarrollan los siguientes proyectos: EuroBiorregiones, Portal Cultura, Observatorio Socioeconómico.

En definitiva, el sistema de actuación básicamente es de coordinación, es decir, una vez adoptadas las orientaciones y estrategias en el marco de la Eurorregión, cada uno de sus miembros asume funciones con carácter individual pero que benefician a la colectividad.³⁴ En particular, los ámbitos de cooperación que la Eurorregión ha considerado estratégicos y consecuentemente centrarán su mayor actividad en los próximos años son las comunicaciones e infraestructuras, la investigación y la innovación tecnológica, cultura, medio ambiente, turismo y patrimonio.³⁵

De forma ilustrativa de este tipo de colaboración, en el sector cultural se abrió una convocatoria para iniciativas culturales eurorregionales impulsada desde Midi-Pyrénées pero destinada a proyectos de carácter cultural con una dimensión eurorregional, esto es, fomentaba iniciativas que se efectuaran en colaboración con al menos dos regiones miembros de la Eurorregión, que tuvieran apoyo profesional efectivo que incluyera participación financiera de los operadores asociados y su propósito fuera una cooperación prolongada. Las temáticas cubiertas por esta convocatoria abarcaban la colaboración entre operadores que intervinieran a favor de los ciudadanos jóvenes, espectáculos, artes plásticas, patrimonio, audiovisual, artes populares, edición y la cooperación a través de festivales.³⁶ Próximamente Catalunya tiene intención de aportar fi-

34. Curiosamente el acto de creación de la Eurorregión no se ha publicado en el BOE, pero sí que consta en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya el acuerdo del Govern mediante el cual se crea el *Programa para el impulso y la creación de la Eurorregión Pirineos-Mediterránea* en el ámbito de las competencias de la Generalitat de Catalunya, programa que se puede encuadrar dentro de las actuaciones exteriores (unilaterales) de esta Comunidad Autónoma; DOGC 11 de noviembre de 2004.

35. Eurorregión, *Euroregió Pirineus Mediterrània. Memòria d'un any (octubre 2004-octubre 2005)*, 28 de octubre de 2005.

36. Bajo la convocatoria "Iniciativas Culturales Eurorregionales" de la Región Midi-Pyrénées, la "Réseau Chainon" coordina la constitución de una red de seguimiento de artistas y de difusión en el ámbito del espectáculo en vivo en el territorio de la Eurorregión Pirineos Mediterráneo. En este marco dos compañías catalanas actuaron en septiembre de 2006 en Tournefeuille, ciudad asociada a la Réseau Chainon.

nanciación, como ya lo han hecho las regiones francesas, para fomentar proyectos de cooperación cultural eurorregional; en este caso, las convocatorias partirán desde Catalunya pero en beneficio de los ciudadanos de la Eurorregión. También bajo este sistema de coordinación basado en iniciativas unilaterales se han aprobado, en octubre de 2006, las bases reguladoras para la concesión de Ayudas Eurorregión a redes de cooperación, a la realización de estudios económicos y sociales de la Eurorregión y a iniciativas que impulsen el espacio mediático eurorregional en el marco del Programa para el impulso de la Eurorregión Pirineos Mediterránea de la Generalitat de Catalunya.³⁷

Por otra parte, la falta de dimensión jurídica de la Eurorregión no ha impedido que sus miembros incluyan algunos de los acuerdos bilaterales de cooperación que han suscrito dentro la estrategia política de la Eurorregión tal como ha sucedido con el acuerdo-marco de cooperación transfronteriza entre el Conseil Général des Pyrenees Orientales y la Generalitat de Catalunya suscrito el 29 de junio de 2006³⁸ cuya publicación oficial tampoco consta.

De cualquier manera, el desarrollo de la cooperación en el marco de la Eurorregión puede evolucionar hacia modalidades de mayor contenido obligatorio; en particular, está en estudio un proyecto para que en 2007 este organismo permita convocar ayudas conjuntas para promover las iniciativas culturales eurorregionales. De ser así, quizás habría que considerar la posibilidad de publicar el acuerdo de constitución de la Eurorregión en el BOE a efectos, sobre todo, de eficacia frente a terceros. Además, para poder dinamizar todas estas actividades la Eurorregión, como tantos otros organismos de cooperación, necesita financiación. En este sentido, una de las vías posibles para acceder a las ayudas comunitarias es que pasara a integrarse como miembro de una AECT.

37. *Programa para el impulso de la Eurorregión Pirineos Mediterránea*, DOGC 20 de octubre de 2006.

38. Fuente: <http://www.eurorregion-epm.org>.

3.2. Contractual-convencional: la Asamblea de las Regiones de Europa y la Comunidad de Trabajo de los Pirineos

La Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), regida por el derecho francés, nació el 14 de junio de 1985 con una clara voluntad de participar en el proceso de construcción europea;³⁹ en estos más de veinte años la ARE participó en la creación del Consejo Consultivo de los entes regionales y locales,⁴⁰ precedente del actual Comité de las Regiones de la Unión Europea, y ha sido parte activa en todas las manifestaciones políticas orientadas a mejorar la posición de las regiones en el entramado de las instituciones comunitarias. En efecto, los miembros activos de la ARE pueden ser todas las regiones de Europa y los miembros consultivos las asociaciones interregionales de regiones europeas. Actualmente forman parte de la ARE cinco autonomías del Estado español (Castilla y León, Catalunya, Galicia, Islas Baleares y Valencia), de un total de 255 regiones, así como la Comunidad de Trabajo de los Pirineos y la Comunidad Galicia-Región Norte de Portugal, en tanto que organizaciones interregionales creadas por Comunidades Autónomas.

Tiene una estructura permanente formada por un Presidente que representa la asociación, una Asamblea General que es órgano deliberante, el Buró que constituye el ejecutivo, Comisiones de trabajo encargadas de realizar programas específicos, un tesorero y un Secretario General. La ARE se financia a través de las cotizaciones de sus miembros, de subvenciones de instituciones públicas y privadas, de actividades propias y de ingresos provenientes del patrimonio. Como ya se señaló, la posibilidad de tener financiación propia así como la capacidad de adoptar acciones conjuntas forman parte de los atributos de su personalidad jurídica.⁴¹ No obstante, interesa destacar que se trata de un organismo de cooperación no estrictamente transfronterizo, por lo que ni la normativa interna ni los tratados internacionales elaborados por el Consejo de Europa serían de aplicación, sobre todo, porque el Estado Español no ha ratificado el Protocolo nº 2 sobre cooperación interterritorial.

39. Se maneja la última versión de los Estatutos de la ARE reformados en Nápoles, el 28 de noviembre de 2002.

40. Sobre los orígenes de la ARE, Beltrán, S., *L'Assemblea de Regions d'Europa*, EAP-Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1996.

41. Más información sobre los trabajos de la ARE, <http://www.a-e-r.org>.

En el documento del Ministerio de Administraciones Públicas antes mencionado se explica que el Estado español no ha suscrito ninguno de los dos Protocolos del Convenio-marco de 1980 porque las respuestas que se ofrecen en ellos vienen cubiertas por los Tratados bilaterales celebrados respectivamente con Francia y Portugal. Sin embargo, la composición y actuación de la ARE rebasa la cooperación vecinal ya que permite, por ejemplo, que Catalunya se relacione con entidades territoriales de cualquier rincón de Europa. Sí que es cierto que el Tratado de Bayona puede llegar a amparar organismos de cooperación formados por entidades territoriales de terceros países junto con entidades francesas y catalanas. Pero la ARE la integran Comunidades Autónomas no incluidas en el Tratado de Bayona como las Islas Baleares que pudieran algún día participar sin Catalunya y, en cualquier caso, los estatutos de la ARE tampoco se han publicado en el BOE.

Por fortuna no todo es difuso: la cooperación transfronteriza desarrollada en algunos ámbitos geográficos está adquiriendo cierta solidez, uno de cuyos mejores exponentes es la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP), nacida de forma oficial en Pau mediante la firma de un acuerdo no normativo en abril de 1983 entre el Principado de Andorra, las Comunidades Autónomas de Aragón, Catalunya, Euskadi, y Navarra y las regiones francesas de Aquitania, Languedoc-Roussillon y Midi-Pyrénées. Más adelante, en noviembre de 1983, se firma un acuerdo mediante el que la CTP se convierte en órgano de cooperación transfronteriza.

A lo largo de estos casi veinticinco años la CTP ha desarrollado diferentes actuaciones cuyo eje ha girado alrededor del macizo pirenaico tratando de superar las barreras fronterizas y, al mismo tiempo, estrechar la cooperación entre las entidades territoriales vecinas. Actualmente la CTP se estructura en torno a un Presidente, un Secretario General, un Comité de coordinación y cuatro Comisiones de Trabajo, articuladas en torno a las siguientes áreas temáticas: Infraestructuras y transporte; Formación y tecnología; Cultura, juventud y deportes; y Desarrollo sostenible.

Destaca, entre sus principales características, la capacidad de la CTP para adaptarse a las vicisitudes legales desde su creación hasta la actualidad sin perder fuerza, al contrario, mejorando sus competencias. Así la CTP se ha transformado en diferentes figuras, cada vez

más complejas, con el ánimo de fortalecer una auténtica cooperación. En concreto, el 17 de marzo de 2005 mediante la firma de un convenio interadministrativo de cooperación transfronteriza (publicado en el BOE el 22 de noviembre de 2005), se crea el Consorcio de la CTP formado por las Comunidades Autónomas de Aragón, País Vasco, Catalunya y la Comunidad Foral de Navarra y las regiones francesas de Midi-Pyrénées y Languedoc Roussillon. Se trata de una entidad asociativa con personalidad jurídica de carácter público amparada por el Tratado de Bayona y la Convención-marco de 1980 sobre cooperación transfronteriza.

La estructura del Consorcio de la CTP es similar a otras estructuras asociativas pero sólo en apariencia. Diversos elementos la distinguen de otras experiencias autonómicas: en primer lugar, se establece expresamente que el derecho aplicable es el derecho público español y, en consecuencia, las controversias suscitadas en su desarrollo se resolverán en la jurisdicción contencioso-administrativo española (cláusula tercera del convenio). En segundo lugar, el Consorcio puede contraer obligaciones en el ejercicio de sus funciones; realizar actos de administración y disposición de bienes; obtener subvenciones y ayudas tanto de personas públicas como privadas; contratar personal, obras, servicios y suministro (art. 3). En este último caso el personal propio tendrá carácter laboral. En tercer lugar, el Consorcio podrá tener recursos procedentes de aportaciones de las entidades miembro incluidas en sus respectivos presupuestos; ayudas y subvenciones procedentes de organismos oficiales en especial de la Unión Europea y de personas particulares; ingresos procedentes de su patrimonio y demás financiación procedente de prestación de servicios y de la concertación de operaciones de crédito (art. 19). En cuarto lugar, el Consorcio podrá directamente gestionar ante la Unión Europea o ante los respectivos Estados la obtención de las ayudas económicas en el marco de sus competencias (art. 2), lo cual le va a permitir tener un campo de actuación más amplio que los organismos regidos por el derecho privado.

Efectivamente, una de las principales novedades va a consistir en que a partir de ahora las acciones decididas por el Consorcio van a poder ser aplicadas por este organismo en lugar de tener que ser implementadas de forma individual por cada uno de sus miembros, tal como ocurría anteriormente, o tal como sucede comparativamente con la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo. Como consecuen-

cia de este cambio jurídico, el Consorcio será responsable de sus actos y podrá recibir directamente ayudas y subvenciones de la Unión Europea.

En particular, el consorcio ha solicitado a las autoridades españolas convertirse en autoridad de gestión para la próxima programación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea 2007-2013. En este nuevo periodo, los Programas Operativos que se elaboran bajo el Objetivo "cooperación territorial" han de desarrollarse en colaboración de al menos dos países (en concreto sería el Programa Operativo España-Francia). Estos programas han de prever un estudio de la situación de la zona de cooperación; una lista de las zonas subvencionables; una justificación de las prioridades; y, sobre todo, la designación por parte del Estado miembro de una única autoridad para la gestión encargada de la ejecución del Programa Operativo, certificación y auditoria que podría ser una autoridad regional.⁴² He aquí la razón por la cual la CTP demanda esta capacidad que correspondió a Aquitania en el periodo 2000-2006.

De cualquier modo, la CTP, en coherencia con los ámbitos de actuación del consorcio, ha solicitado a las autoridades francesas y españolas que posibiliten a través de su Programa Operativo "la realización de proyectos transfronterizos estructurantes".⁴³ En particular, el consorcio tiene competencias en transportes e infraestructuras; problemas energéticos; agricultura, economía forestal y de montaña; promoción del turismo y del termalismo; protección de los recursos y el medio naturales; ordenación del territorio y urbanismo; desarrollo regional y rural; patrimonio cultural; formación e innovación (art. 2).

Pero, al mismo tiempo, la CTP continúa siendo una organización transfronteriza de cooperación en la que participa el Estado de Andorra e igualmente está abierta a la incorporación de otras enti-

42. Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo del 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n. 1260/1999, DOUE L 21 0/1, 31 de julio de 2006.

43. CTP. *Declaración Común de los Presidentes de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos*, Irún, 15 de septiembre de 2006.

dades territoriales.⁴⁴ Una misma estructura, la CTP, alberga dos realidades jurídicas distintas. Ello se hace más plausible en los propios estatutos que prevén que el cargo de presidente del consorcio se corresponda con el de la presidencia de la CTP, que es de carácter rotativo, excepto en aquellos casos en que se ostente por una entidad no miembro en cuyo caso se ejercerá por el Presidente de la CTP anterior. Igualmente, el Secretario General de la CTP es miembro nato del Comité Ejecutivo del consorcio a menos que sea un representante de una entidad que no forme parte del mismo (respectivamente arts. 9 y 7). Como la propia CTP señala, el consorcio no integra a Andorra por cuanto no es signatario del Tratado de Bayona ni miembro de la Unión Europea, pero expresan su deseo de integrarlo de algún modo en el futuro.⁴⁵

4. Nuevas tendencias

La incorporación de Andorra en el seno de la CTP constituye uno de los aspectos más progresistas de la cooperación transfronteriza e interterritorial desarrollada por las Comunidades Autónomas. Si bien todavía no es una participación jurídica efectiva no significa que sea inviable, entre otras razones porque los instrumentos normativos vigentes permiten estudiar algunas opciones. El Reglamento de las AECT contempla, entre los posibles miembros, las asociaciones compuestas por autoridades regionales y locales: la CTP entra en principio en este supuesto o ¿debe quedar excluida por el hecho que uno de sus miembros es un Estado no miembro de la Unión Europea? La siguiente opción sería que el consorcio de la CTP entrara en una AECT y fuera la propia AECT la que suscribiera un acuerdo de colaboración con Andorra; quizás el problema estaría en que según el artícu-

44. En particular, el artículo 24 de sus Estatutos dispone:

“De acuerdo a lo establecido en los artículos 8.1 y 16.2, el Comité Ejecutivo discutirá sobre la adhesión de nuevas entidades al consorcio. El acuerdo adoptado será sometido a la ratificación posterior por los órganos competentes de los miembros consorciados.

La incorporación de nuevos miembros se formalizará mediante el oportuno convenio de adhesión, con la consiguiente modificación de los Estatutos. A efectos del Tratado de Bayona y, en particular, de la observancia del procedimiento establecido en el derecho interno español y francés, el convenio de adhesión tendrá la naturaleza de convenio de cooperación transfronteriza”.

45. CTP. *Informe de la Presidencia Catalana 2003-2005*.

lo 7.4 del Reglamento, las funciones de la AECT no deben suponer el ejercicio de competencias de política exterior. Otra vía sería que mediante un tratado internacional (u otro acto de derecho internacional) entre Francia, España y Andorra se permita la participación efectiva de este último en la CTP. O si conviniera, el propio Estado español podría implicarse en el proyecto junto con las respectivas Comunidades Autónomas;⁴⁶ como se ha señalado el Tratado de Bayona, no agota todas las posibilidades de cooperación en el Pirineo. En cualquier caso, la mera posibilidad de colaboración entre entidades territoriales y Estados a través de organismos de cooperación marca tendencia. Tal vez ello permita superar alguno de los obstáculos que se derivan de la desigualdad de competencias entre entidades regionales y locales, sobre todo, por parte de las Comunidades Autónomas cuyas posibilidades de actuar en algunas materias se acercan más a las de los Estados que a las de algunas entidades territoriales europeas.

En el ámbito europeo, la tendencia apunta a la convergencia de funciones entre el Consejo de Europa y la Unión Europea: actualmente ya no existe una división tan clara entre el papel que ha de desempeñar el Consejo de Europa, que hasta ahora se ha distinguido por regularizar jurídicamente la cooperación entre entidades territoriales y la Unión Europea que ha tratado de dinamizar la práctica que ya llevaban a cabo dichas entidades. Ambos organismos ejercen esta doble tarea, normalizadora y dinamizadora, sobre todo desde que en el ámbito comunitario se ha adoptado la figura de las AECT. Por su parte, el Consejo de Europa ha emprendido diferentes proyectos, por citar alguno, el de la democracia local y regional que persigue impulsar de una manera tangible la cooperación territorial más allá de un desarrollo normativo.

En el terreno de la cooperación institucionalizada y pese a que algunos autores sostienen que las Eurorregiones son estructuras de

46. En la práctica reciente un ejemplo de participación gubernamental en un consorcio fue el Acuerdo-marco concluido entre la UNESCO y el Consorcio 2004 integrado éste último por el Gobierno español, la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona para sentar las bases del popular pero incomprendido Fórum 2004. Beltrán, S., "El Fórum 2004 ¿un ejemplo de cooperación? (El Acuerdo-marco relativo al Fórum Universal de las Culturas-Barcelona 2004)", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 56, 2002, pp. 181 y ss.

cooperación más sólidas que las Comunidades de Trabajo,⁴⁷ habría que matizarlo en el ámbito español especialmente con respecto a la CTP que actualmente es un modelo de cooperación avanzado en relación, por ejemplo, a la Eurorregión Pirineos-Mediterráneo. Esta aseveración no desmerece, sin embargo, la labor de los denominados organismos de animación cuyas actuaciones se dirigen más al terreno político y, en ocasiones, también bajo sus orientaciones se han vertebrado auténticos acuerdos de cooperación transfronteriza e interterritorial.

Por otro lado, y a medida que la cooperación se vaya reforzando a través de la creación de organismos con capacidad para gestionar bienes públicos, será más necesaria la participación de los entes locales, bien como miembros de pleno derecho o colaborando con los proyectos emprendidos por los organismos de cooperación. La tendencia será fomentar organismos de composición territorial mixta para gestionar proyectos conjuntos en que cada entidad actúe en el marco de sus competencias y reforzar, como certeramente ha señalado algún autor, la cultura de la cooperación.⁴⁸

La cooperación transfronteriza e interterritorial a través de la creación de organismos es, en definitiva, y a menos que suceda algún cambio brusco inimaginable, un clásico renovado; más perfeccionada para quienes decidan colaborar por la vía del consorcio o la AECT; con más opciones: organismos de animación, regidos por el derecho privado o público; con zonas grises: cooperación interterritorial y la alta costura reservada a trajes de cooperación todavía por ultimar cuyos miembros de pleno derecho sean indistintamente entidades territoriales y Estados, eso sí, sólo al alcance de unos pocos.

47. Perkmann, M., "The rise of Eurorregion. A bird's eye perspectives on European cross-border co-operation", 2003, p. 7. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>. La solidez de la cooperación a través de Eurorregiones también se hace ostensible en la iniciativa comunitaria INTERREG III, DOUE C 226/2, 10 de septiembre de 2004.

48. Gómez Campo, E., "El Tratado de Bayona del 10 de marzo de 1995: significado y visión general de sus posibilidades para la cooperación transfronteriza", *Jornada de Estudio sobre las posibilidades y límites jurídicos de la cooperación transfronteriza*, Anglet, 30 de enero de 2001.

Bibliografía

ASOCIACIÓN DE REGIONES FRONTERIZAS EUROPEAS (ARFE). *Comments of the Association of European Border Regions (AEBR) on the proposal of the European Commission for a – regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Grouping of Crossborder co-operation (EGCC)*, Gronau, 2004, www.aebr.net.

BELTRÁN, Susana. "El Fórum 2004 ¿un ejemplo de cooperación? (El Acuerdo-marco relativo al Fórum Universal de las Culturas-Barcelona 2004), *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 56, 2002.

———. *Los acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas españolas*, IEA-UAB, Bellaterra, 2001.

———. *L'Assemblea de Regions d'Europa*, EAP-Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1996.

BELTRÁN, Susana y ZAPATER, Esther. "La política de cohesió", en *20 anys de Catalunya a la Unió Europea* (Dir. F. Morata), Delegació del Govern davant la Unió Europea-IUEE, Barcelona, 2006.

BERNAD ALVAREZ DE EULATE, Maximiliano. "La coopération transfrontalière", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1993.

BURDEAU, Geneviève. "Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents", *Mélanges offerts a Paul Reuter, le Droit International: unité et diversité*, Pedone, París, 1981.

CONSEJO DE EUROPA. *Report on the current state of the administrative and legal framework of transfrontier co-operation in Europe*, 2006.

———. *Similarities and differences of instruments and policies of the Council of Europe and the European Union in the field of transfrontier cooperation*, 2006.

DE CASTRO, Jose Luís; UGALDE, Alexander. *La acción exterior del País Vasco (2001-2003)*, IVAP, Bilbao, 2004.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos. *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: balance de una práctica consolidada*, Editorial Dilex, Madrid, 2001.

———. "El marco jurídico de la cooperación transfronteriza. Su concreción en el ámbito hispano-francés", Azkoaga. *Cuadernos de Ciencias Sociales y Económicas*, nº 11, 2001.

GÓMEZ CAMPO, Enrique. "El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995: significado y visión general de sus posibilidades para la cooperación transfronteriza", *Jornada de Estudio sobre las posibilidades y límites jurídicos de la cooperación transfronteriza*, Anglet, 30 de enero de 2001.

HUESA VINAIXA, Rosario. "La 'eurorregión': marco jurídico y proyección de futuro", *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronteriza-Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006.

JANÉ TORRENS, Joan David. "Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto sobre comunicación previa a la administración general del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras", *Revista Española de Derecho Internacional*, n. 1, 1998.

LEVRAT, Nicolas. "Public actors and the mechanisms of transfrontier cooperation", *Transborder cooperation: How to bridge across boundaries?*, University of Geneva, 12-14 de julio 2006.

—. *Le droit applicable aux accords de coopération transfrontière entre collectivités publiques infra-étatiques*, PUF, París, 1994.

LUACES FERNÁNDEZ, José Ignacio. "La Agrupación Europea de Cooperación transfronteriza y las implicaciones del nuevo instrumento jurídico. ¿Bases para una integración efectiva?", *Unión Europea Aranzadi*, n. 12, 2005.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *La cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales de España y Francia o Portugal*, 2006.

MARTÍNEZ PÉREZ, Enrique J. "La futura agrupación europea de cooperación transfronteriza", *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronteriza-Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006.

MORATA, Francesc. "Catalunya i les xarxes europees", en *20 anys de Catalunya a la Unió Europea* (Dir. F. Morata), Delegació del Govern davant la Unió Europea-IUEE, Barcelona, 2006.

PASTOR RIDRUEJO, José A. *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2006.

PERKMANN, Markus. "The rise of Euroregion. A bird's eye perspectives on European cross-borderco-operation", 2003 <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>.

PLOUFFE, Jean-Pierre. "Les arrangements internationaux des agences et ministères du Canada", *Annuaire Canadien de Droit International*, vol. XXI, 1983.

PONS, Xavier y SAGARRA, Eduard. "La acción exterior de la Generalidad en la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 11, 2006.

PUEYO LOSA, Jorge y PONTE IGLESIAS, M^a Teresa. "La aplicación del Tratado hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002. La práctica de la Comunidad Autónoma de Galicia", *La adaptación de los organismos de cooperación transfronteriza por las Comunidades Autónomas*, Gabinete de Iniciativas Transfronteriza-Junta de Castilla y León, Valladolid, 2006.

RICQ, Charles. Handbook of transfrontier co-operation, Council of Europe, 2006.

SOBRIDO PRIETO, Marta. "El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 8, 2004.

VARA, Gracia. "Novedades en Europa para aumentar la participación regional y local en los procesos de toma de decisión europeos", *Unión Europea Aranzadi*, febrero 2006.

RESUM

Aquest article analitza la dimensió jurídica dels organismes de cooperació transfronterers, és a dir, constituïts per entitats territorials veïnes, i interterritorials, integrats per entitats no veïnes en què participen comunitats autònomes, tant respecte dels acords de constitució com de les activitats que desenvolupen una vegada creats, amb referència especial a Catalunya, denominadora comuna en tots ells. L'interès de l'autora és esbrinar quant s'ha avançat des que es van donar a conèixer les primeres experiències de cooperació fins ara, tenint en compte els darrers canvis produïts en la normativa interna i europea relacionats amb aquesta matèria. En suma, el nou Estatut de Catalunya o els darrers treballs del Consell d'Europa i l'entrada en vigor del Reglament de la Unió Europea sobre les agrupacions europees de cooperació territorial (AECT), suposaran un salt qualitatiu en les associacions de les quals és membre Catalunya, com ara els Quatre Motors per a Europa, l'Euroregió Pirineus-Mediterrània, l'Assemblea de les Regions d'Europa o la Comunitat de Treball dels Pirineus (CTP), o simplement reforçaran el que ja existeix? Al final de l'article s'assenyalen les tendències que es perfilen en la composició i actuació dels organismes de cooperació transfronterera i interterritorial amb participació autonòmica.

ABSTRACT

This article analyses the legal dimension of organisations with cross-border cooperation, i.e. those made up of neighbouring territorial entities. It also looks at inter-territorial entities, made up of non-neighbouring entities in which the autonomous communities participate, both with regard to constitutional agreements and to the activities carried out after they have been established. Particular emphasis is placed on Catalonia, as it is the common denominator among all of them. The author aims to find out what advances have been made since the first cooperation experiences, taking into consideration the recent amendments made to the European and domestic regulations related to this issue. In short, will Catalonia's new statute of autonomy, known as *Estatut de Catalunya*, or the Council of Europe's latest works and the initiation of the European Union Regulation on the European Grouping of Cross-border Cooperation (EGCC) really have an effect on improving the quality of those associations to which Catalonia belongs, such as Four Motors for Europe, the Pyrenees-Mediterranean Euroregion, the Assembly of European Regions and the Working Community of the Pyrenees (CTP)? Or will they only reinforce that which already exists? At the end of the article, the author points out trends in the composition and activities of cross-border cooperation and inter-territorial bodies with regional participation.